UTU-työryhmän mietintö [huhtikuu2023]

LUONNOS

Sisällys

## Johdanto

* työryhmän toimeksianto ja tavoitteet
* väliraportin johtopäätökset
* kirjallisuus-/historiakatsaus: EEJ-sääntely ja lupamenettelyiden sujuvoittaminen
* tiiviisti esimerkkejä muiden maiden EoW-sääntelystä ja käytännöistä
* mietinnön rakenne ja raportissa käytetyt termit

## Toimivaltainen viranomainen

## perustelut keskitetylle päätöksentekoviranomaiselle, hyödyt ja haitat/riskit

## mahdolliset keskitetyt viranomaistahot (yksittäinen AVI/ELY tai SYKE)

## viranomaistahon valintaan vaikuttavat seikat

## Päätöksentekomenettelyn suhde ympäristölupaan

* tavoitteet ja keskeiset ratkaistavat kysymykset
* sääntelyvaihtoehtojen kuvaus (pykälämuutoksineen)
* vaihtoehtojen tarkastelu ja vertailu
* johtopäätökset: mikä vaihtoehto valitaan

## UTU-päätöksentekomenettely

Keskeiset asiat:

* hakemuksen tekeminen ja käsittely
* hakemuksen täydentäminen
	+ viranomainen kehottaa täydentämään hakemusta määräajassa uhalla, että hakemus jätetään tutkimatta
	+ YSL 40 §:n tarkastelu ja soveltuvuus täydentämistä koskevaan sääntelyyn
* kuuleminen
	+ taustana perustuslain ja Århusin sopimuksen asettamat reunaehdot osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin
	+ tiettyjen olemassa olevien menettelyiden tarkastelu, vertailu ja soveltuvuus uuteen menettelyyn: ympäristölainsäädännön menettelyt (YSL 96 §, 115 a-e §), tuotehyväksyntälainsäädännön hyväksyntämenettelyt (rakennustuotehyväksyntä, laitoshyväksyntä) sekä hallintolain 62 a §:n julkista kuulutusta koskevan sääntelyn tarkastelu
* lausunnot
	+ laitoksen ympäristölupa- ja valvontaviranomainen, muut asiantuntijalausunnot tarpeen mukaan
* ennakolliseen neuvontaan liittyvät menettelyt
	+ ennakollisten menettelyiden taustoitus ja esim. YSL 39 a §: tarkastelu ja soveltuvuus uuteen menettelyyn
* päätöksen sisältövaatimukset
	+ vähimmäisvaatimuksina ainakin JL 5 b § 2 mom. tarkoitetut tiedot
* määräaika/tavoiteaika (tarkastelu)

## UTU-päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen

* yleiset edellytykset päätöksen muuttamiselle tai peruuttamiselle (hallinto-oikeudellinen näkökulma)
* päätöksen oltava muutettavissa valvonnallisin perustein tai tiedon/olosuhteiden muutoksen johdosta
* päätöksen oltava muutettavissa toiminnanharjoittajan aloitteesta tai viranomaisen omasta aloitteesta
* muuttamisen tai peruuttamisen edellytykset

## Muutoksenhaku UTU-päätöksestä

* muutoksenhakureitti (Vaasan hallinto-oikeuteen)
* valitusoikeuden määräytyminen (asianosaisuus): valitusoikeus JL mukaan?

# Vanhat päätökset

* millä edellytyksin vanhat päätökset pysyvät voimassa?
* siirtymäajat ja toimet vanhojen, uusittavien päätösten osalta

## Päätöstietokanta ja sähköinen asiointi

* Työryhmän näkemysten kartoittaminen: miten tämä luku tulisi rakentaa? mitkä ovat keskeiset asiat, jotka ratkaistava?
* ainakin arviot päätösmääristä, erityisesti niistä, jotka ovat tällä hetkellä ns. harmaalla alueella, uuden menettelyn vaikutukset päätöstietokantaan ja sähköiseen asiointiin
* työryhmän näkemykset: mitä tietoja/mitä ominaisuuksia päätöstietokannassa ainakin oltava?

## Rajapinnat kemikaali- ja tuotesääntelyyn

* erillinen selvitystyö

## Materiaalien ja riskien systemaattinen arviointi

* mietintöön yleinen kehikko
* ympäristövaikutusten ja riskienarvioinnin systematisoinnin lopputuotoksena kuitenkin oma ohjeistuksensa toiminnanharjoittajille? Oma hanke, arviointikehikon valmistelu vuosille 23-24.

## Uuden menettelyn vaikuttavuus ja vaikutukset

* nykytila (ennustettavissa olevat päätösmäärät)
* vaikuttavuus: sujuvoituminen ja ennakoitavuuden parantuminen
* muut vaikutukset (mm. harmaan alueen EEJ-asiat)

## Jatkotoimet

+ Pykäläluonnokset mietinnön liitteeksi

# Johdanto

## Tausta

Pyrittäessä kohti kiertotaloutta yhtenä keinona on jäteperäisten materiaalien (uusiomateriaalien) tuotteistamisen helpottaminen. Oikeudellisesti kyse on siitä, että materiaalin jätteeksi luokittelu voi päättyä tai teollisen prosessin ylijäämä voidaan luokitella sivutuotteeksi, jos jätelaissa ja jätedirektiivissä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Päätökset jätteeksi luokittelun päättymisestä (ei enää jätettä, EEJ) voidaan tehdä jätelajikohtaisesti EU-harmonisoituina säädöksinä tai kansallisesti valtioneuvoston asetuksella. Euroopan unionissa on säädetty EEJ-arviointiperusteita rauta-, teräs- ja alumiiniromulle, lasimurskalle ja kupariromulle. Lisäksi EU:n lannoitevalmisteasetuksessa (2019/1009/EU) säädetään tiettyjen jätemateriaalien jätteeksi luokittelun päättymisestä silloin, kun ne sisältyvät vaatimustenmukaiseen EU-lannoitevalmisteeseen (artikla 19). Ensimmäinen kansallinen valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevista arviointiperusteista tuli voimaan syyskuussa 2022. Lisäksi valmistelussa on kansallinen valtioneuvoston asetus mekaanisesti kierrätetyn muovijätteen jätteeksi luokittelun päättymistä koskevista arviointiperusteista, jota valmistellaan samanaikaisesti EU:ssa käynnissä olevan EU-tasoisen muovin arviointiperusteita koskevan asetuksen kanssa. Säädöksen ovat sikäli luonteeltaan yleisiä, että ne koskevat kaikkia toiminnanharjoittajia, jotka tuottavat tai joilla on hallussaan säädöksessä tarkoitettua uusiomateriaalia. Sivutuotteeksi luokittelua koskevia EU-säädöksiä tai kansallisia asetuksia ei ole annettu.

Jos EU-tason tai kansallista säädöstä ei ole, jätteeksi luokittelun päättyminen tai sivutuotteeksi määrittäminen voidaan ratkaista jokaisen toiminnanharjoittajan ja tämän hallussa olevan materiaalin osalta erikseen tapauskohtaisessa päätöksentekomenettelyssä. Nykyisin tapauskohtaisesta jätteeksi luokittelun päättymisestä päätetään pääsäännön mukaan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukaisessa ympäristölupamenettelyssä osana laitoksen lupahakemusta tai tarpeen mukaan erillisenä luvan muutoksena. Tällöin asian ratkaisee laitoksen ympäristölupaviranomainen eli kunnan ympäristönsuojeluviranomainen tai aluehallintovirasto. Lupaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta. Lisäksi valvontaviranomainen voi edelleen toiminnanharjoittajan pyynnöstä ja tämän esittämillä perusteilla todentaa, ettei kyse ole jätteestä. Valituskelpoisen päätöksen saadakseen toiminnanharjoittajan on kuitenkin tehtävä ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemus.

Ympäristölupamenettely soveltuu huonosti pelkkään materiaalin jätestatusta koskevaan päätöksentekoon, sillä lupamenettelyssä tai YSL:n mukaisissa kevennetyissä menettelyissä on viime kädessä kyse tiettyyn paikkaan sidotun toiminnan päästöjen arviointiin luodusta sääntelykeinosta. Jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotetta koskeva päätös on luonteeltaan enemmän tuotehyväksyntä, jonka vaikutukset ovat valtakunnallisia tai laajempia. Voimassa oleva ympäristösääntely ei tällaista menettelyä sisällä.[[1]](#footnote-2)

Lisäksi yleisesti ympäristölupamenettelyiden keventämistä ja tehostamista on selvitetty laajasti.

## Työryhmän toimeksianto ja tavoitteet

Jätelain muutoksen 714/2021 yhteydessä tapauskohtaiseen päätöksentekoon tehtyjä täsmennyksiä pidettiin useiden toiminnanharjoittajien ja viranomaisten taholta riittämättömänä päätöksenteon sujuvuuden ja yhtenäisyyden edistämisen kannalta. Eduskunta antoikin vastauksessaan (EV 112/2021 vp) jätelain muutoksesta 714/2021 lausuman jätteeksi luokittelun päättymistä koskevasta sääntelystä: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdollisuudet säätää kevyempi, erityisesti jätteeksi luokittelun päättymiseen sovellettava uusi menettely, jossa toimivalta keskitetään yhdelle viranomaiselle.”

Ympäristöministeriö asetti 23.8.2021 uusiomateriaalien tuotteistamista käsittelevän työryhmän (UTU-työryhmä) seuraamaan ja kehittämään jätteeksi luokittelun päättymistä (ei-enää-jätettä, EEJ) ja sivutuotteita koskevaa sääntelyä ja hallintokäytäntöjä. Työryhmässä on laajapohjainen edustus seuraavista organisaatioista: ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Suomen Kuntaliitto, Suomen Ympäristökeskus, Kemianteollisuus ry, Muoviteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Rakennusteollisuus RT ry, INFRA ry, Teknologiateollisuus ry, Ympäristöteollisuus ja –palvelut YTP ry sekä Suomen Biokierto ja Biokaasu ry.

Työryhmän tehtävänä oli erityisesti:

1. kartoittaa nykyiseen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevaan tapauskohtaiseen päätöksentekoon liittyviä kokemuksia ja seurata tapauskohtaista jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskevaa hallintokäytäntöä;
2. tarkastella tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteeksi luokittelua koskevan päätöksenteon menettelyllisiä kehittämisvaihtoehtoja (mukaan lukien tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn keventäminen ja keskittäminen yhdelle viranomaiselle) ja tehdä esitys tätä koskevista lainsäädäntömuutostarpeista;
3. arvioida tarvetta ja toimintatapoja kansallisten jätelajikohtaisten EEJ-asetusten säätämiselle; ja
4. seurata EU:ssa tapahtuvaa kehitystä ja tarvittaessa tunnistaa vaikutuskohteita (esimerkiksi liittyen jätelajeihin, joiden osalta EU-harmonisointi olisi tarpeen tai hyödyllinen).

Työryhmän tehtävänä oli ottaa työssään huomioon myös jätteeksi luokittelun päättymiseen ja sivutuotesääntelyyn liittyvä tuote- ja kemikaalilainsäädäntönäkökulma.

## Työryhmän väliraportin johtopäätökset

Työryhmä antoi 30.6.2022 väliraporttinsa tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn eri kehittämisvaihtoehtojen tarkastelusta ja vertailusta.[[2]](#footnote-3) Väliraportissa tarkasteltiin tapauskohtaisen päätösmenettelyn kehittämiselle kolmea eri päävaihtoehtoa.

Vaihtoehtojen vertailun perusteella työryhmä ehdotti, että tapauskohtainen päätös tehtäisiin uudessa, jätelaissa säädettävässä menettelyssä, ja päätöksentekotoimivalta keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle. Uusi menettely koskisi sekä EEJ-päätöksiä että sivutuotteeksi määrittelyä.

Työryhmä arvioi, että näin saavuttaisiin parhaiten päätöksentekomenettelyn kehittämiselle asetetut tavoitteet, erityisesti päätöksenteon sujuvuus, ennakoitavuus ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuus. Uuden menettelyn kehittämisen lisäksi työryhmä ehdotti EEJ- ja sivutuotepäätöksiä koskevan päätöstietokannan perustamista ja kehittämistä, uusiomateriaalien ympäristövaikutusten ja riskienarvioinnin kehittämistä systemaattisemmaksi.

 Työryhmä tunnisti jatkovalmistelussa tarkemmin tarkasteltaviksi erityisesti seuraavat seikat:

* Tapauskohtaisessa päätöksenteossa uuden toimivaltaisen viranomaistahon selvittäminen.
* Uuden tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn ja muiden menettelyiden, erityisesti ympäristöluvituksen, välinen tarkempi edellytyssuhde- ja asianosaistarkastelu.
* Päätöksenteolle mahdollisesti asetettavan tavoiteajan tarkastelu.
* Viranomaisresurssien lisääminen ja niiden tehokas käyttö.
* Tapauskohtaista päätöksentekoa koskevien lomakkeiden sekä tietojärjestelmien päivittämistarpeet.
* Kemikaali- ja tuotesääntelyn sekä tapauskohtaisen päätöksenteon rajapintojen tarkastelu.

## Mietinnön rakenne ja mietinnössä käytetyt termit

[Työryhmän työskentelystä kuvaus].

Tekstin sujuvoittamiseksi loppuraportissa käytetään jatkossa seuraavia termejä:

* *Uusiomateriaalien tuotteistamisella (UTU)* tarkoitetaan yleisesti toiminnanharjoittajien tai viranomaisten toimia materiaalin jätteeksi luokittelun päättymiseksi tai sivutuotteeksi luokittelemiseksi.
* *UTU-päätöksellä* tarkoitetaan valituskelpoista hallintopäätöstä, jossa viranomainen päättää siitä, onko aineen tai esineen jäteluonne katsottava päättyneeksi (EEJ, ei enää jätettä) tai onko se katsottava sivutuotteeksi.
* *UTU-hakemuksella* tarkoitetaan jätteeksi luokittelun päättymistä tai sivutuotteeksi luokittelua koskevaa hakemusta, joka osoitetaan UTU-viranomaiselle ja jonka sisältövaatimuksista säädettäisiin (jäte)laissa ja asetuksessa.
* *UTU-viranomaisella* viitataan ehdotettavaan uuteen viranomaiseen, joka tekee UTU-päätöksen tai jolla on muun viranomaisen tekemässä UTU-päätöksessä pakollinen asiantuntijaviranomaisen rooli.
* *UTU-menettelyllä* tarkoitetaan viranomaisprosessia/hallinnollista menettelyä, jossa viranomainen tekee UTU-päätöksen.

Raportti on jaettu päälukuihin seuraavasti: Työryhmän väliraportin alustavan vaihtoehtotarkastelun pohjalta muodostetut työryhmän ehdotukset tarpeellisista lainsäädäntömuutoksista käsitellään aihepiireittäin mietinnön luvuissa [2-6]. Uutta päätöksentekomenettelyä koskevat keskeiset aihepiirit ovat: toimivaltainen viranomainen; tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn suhde ympäristölupaan; päätöksentekomenettely, mukaan lukien hakemuksen sisältövaatimukset, asianosaisuus ja osallistuminen, päätöksen sisältövaatimukset ja tavoiteajan asettaminen; päätöksen muuttaminen ja peruuttaminen; sekä muutoksenhaku.

Työryhmä ehdotti uuden tapauskohtaisen päätöksentekomenettelyn kehittämisvaihtoehdossa toteutettavaksi ja ylläpidettäväksi uusi EEJ- ja sivutuotepäätöksiä koskevaa päätöstietokantaa, jossa päätökset ovat julkisesti saatavilla. Mietinnön luvussa [x] arvioidaan päätöstietokannan ja sähköisen asioinnin kehittämisen mahdollisia vaihtoehtoja.

Lisäksi työryhmässä on erillisinä hankkeina selvitetty materiaalien riskien ja ympäristövaikutusten kehittämistä tapauskohtaisen päätöksenteon tueksi sekä jäte-, tuote- ja kemikaalisääntelyn rajapintoja, jotka tulee ottaa huomioon tapauskohtaisessa päätöksenteossa. Näiden selvitysten keskeinen sisältö kuvataan mietinnön luvuissa [x] ja [x].

Raportin liitteenä luonnoksia jätelain ja ympäristönsuojelulain säännösten muutoksista.

# Toimivaltainen viranomainen

## 2.1. Tausta ja lähtökohdat

Työryhmän tehtävänä oli arvioida uuden menettelyn säätämisen yhteydessä UTU-päätöksenteon keskittämistä yhdelle valtion viranomaiselle (UTU-viranomainen).

* tähän tiiviisti kyselyyn/muuhun dataan perustuva arvio UTU-päätösten määrästä ja niiden kehityksestä (kunnat, AVIt, ELY-lausunnot)

UTU-päätöksenteossa haasteeksi on tunnistettu päätösharkinnan edellyttämä monialainen erityisasiantuntemus. UTU-asioita tulee yksittäisen valtion tai kunnan lupaviranomaisen ratkaistavaksi verrattain harvoin, jolloin rutiinia ei synny. Päätöksenteon hajaantuminen johtaa siihen, että samaa tai samankaltaista materiaalia koskevat päätökset voivat poiketa toisistaan merkittävästi. Tämä puolestaan on ongelma toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Näistä lähtökohdista on todennäköistä, että UTU-päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaistaholle mahdollistaa päätöksenteon rutinoitumisen, mikä lisää päätösten ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta. Keskittämisen voidaan arvioida myös selkeyttävän päätöksentekomenettelyä nykytilaan verrattuna, mikä voi osaltaan rohkaista tekemään UTU-hakemuksia ja lisätä niiden määrää.

UTU-päätökset on keskitettävä *valtion* viranomaiselle, sillä päätösten vaikutukset ovat maanlaajuisia. Muutoin UTU-viranomaisen valintaan vaikuttaa etenkin pyrkimys viranomaisvoimavarojen ja UTU-asioiden asiantuntemuksen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. UTU-viranomaisen valinnassa on samalla varmistettava, että päätöksenteon resurssit lisääntyvät nykyiseen verrattuna. Osaltaan keskittämisen mielekkyyteen vaikuttaa se, miten UTU-hakemusten määrä tulevaisuudessa kehittyy. Mitä enemmän hakemuksia tulee käsiteltäväksi, sitä suurempi hyöty saadaan keskitetystä päätöksenteosta. Toimivaltaisen viranomaisen arvioinnissa ja valinnassa tulee ottaa huomioon myös nykyisten viranomaistehtävien synergiaedut suhteessa UTU-päätöksentekoon.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten ympäristönsuojelua koskevat toiminnot saatetaan yhdistää lähivuosien aikana. Eduskunta on viimeksi ympäristönsuojelulain muutoksen yhteydessä pitänyt tavoiteltavana rakenteellisia uudistuksia kohti valtakunnallisen toimivallan omaavaa lupa, ohjaus- ja valvontaviranomaista (YmVM 13/2022 vp). Uudistuksen toteutuessa UTU-viranomaisen valinta aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen välillä menettää merkityksensä, koska molemmissa tapauksissa UTU-päätökset tehtäisiin tulevaisuudessa yhdessä valtakunnallisessa viranomaisessa. Kyse olisi enää viraston sisällä toteuttavista järjestelyistä, joilla turvattaisiin UTU-asiantuntemuksen ja -asioiden käsittelyn keskittäminen ja riittävät resurssit.

## 2.2. Vaihtoehdot ja niiden vertailu

UTU-viranomaista valittaessa jätelain ja ympäristönsuojelulain mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat luonteva lähtökohta. Viranomaisten nykyisten tehtävien ja UTU-päätöksessä vaadittavan asiantuntemuksen perusteella kyseeseen voivat tulla lähinnä aluehallintovirasto (AVI), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tai Suomen ympäristökeskus (SYKE). Muista viranomaisista esimerkiksi TUKES ja Ruokavirasto valvovat tuotteita omalla toimialallaan ja Ruokavirasto tekee myös lannoitevalmisteiden hyväksyntää koskevia päätöksiä. Niillä ei kuitenkaan ole tuotteiden ympäristövaikutuksiin liittyvää asiantuntemusta tai toimivaltaa. Seuraavassa lähempi tarkastelu UTU-viranomaisen valinnassa kohdentuu aluehallintovirastoihin, ELY-keskuksiin ja Suomen ympäristökeskukseen.

Aluehallintoviranomaisten päätehtävä on toimia valtion ympäristölupaviranomaisena. Lisäksi se käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat ja tukee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimintaa (YSL 21 §). ELY-keskus valvoo ympäristölupien ja lainsäädännön noudattamista valtion valvontaviranomaisena (YSL 23 §) ja toimii jätelain yleisenä valvontaviranomaisena (JL 24 §). Suomen ympäristökeskus on ympäristönsuojelulain mukaan valvontaviranomainen ja asiantuntijaviranomainen siten kuin YSL 21 § 4 momentissa tarkemmin säädetään sekä jätelain 22 ja §:n mukaan valvontaviranomainen kansainvälisissä jätesiirroissa.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan ympäristölupaviranomainen (valtion tai kunnan) ratkaisee UTU-asian ympäristölupamenettelyssä. Siten UTU-päätösten keskittäminen jollekin aluehallintovirastolle ei toisi viranomaiselle kokonaan uutta tehtävää, vaan lisää työtä ennestään tutussa tehtävässä. ELY-keskukselle tehtävä olisi uusi, vaikka ne ovat osallistuneet ympäristölupamenettelyyn lausunnonantajina ja joissain tapauksissa antaneet toiminnanharjoittajille suullisia tai kirjallisia lausuntoja jätelain 5, 5a ja 5 b §:n soveltamista koskevissa kysymyksissä. Toisaalta jätelaissa ELY-keskuksilla on myös hallintopäätösten tekemiseen liittyvää toimivaltaa: ne hyväksyvät jätteen kuljettajat ja välittäjät jätehuoltorekisteriin (JL 11 luku). Aluehallintovirastolle ei jätelaissa säädetä muita tehtäviä kuin asiantuntiojatehtävä yhtenä valtion viranomaisena (JL 27 §).

Suomen ympäristökeskus on tutkimuslaitos, jolla on joitakin viranomaistehtäviä ja kansainvälisiin jätesiirtoihin liittyy toisinaan myös jätelain 5, 5a ja 5b §:n tulkintaa. Kuitenkin verrattuna aluehallintoviratoihin ja ELY-keskuksiin, UTU-päätösten keskitetty tekeminen olisi SYKE:lle merkittävä uusi tehtävä ja edellyttäisi uuden henkilöstön palkkaamista tehtävää hoitamaan.

## Ehdotus

Työryhmä ehdottaa UTU-viranomaiseksi yhtä aluehallintovirastoa tai yhtä ELY-keskusta, koska ne osallistuvat jo nyt UTU-päätöksentekoon osana ympäristölupien myöntämistä ja valvontaa. Suomen ympäristökeskukselle kyseessä olisi uusi tehtävä, jonka hoitamiseksi olisi palkattava uusia työntekijöitä. Jos UTU-hakemusten määrä ei kasva nykyisestä merkittävästi, UTU-päätösten ohjaaminen Suomen ympäristökeskukselle johtaisi todennäköisesti resurssien tehottomaan käyttöön. UTU-tehtäviin palkatuilla henkilöillä ei olisi jatkuvasti töitä UTU-päätösten kanssa ja heidän ohjaamisensa muihin tehtäviin laitoksen sisällä olisi vaikeaa. Vastaavasti suhteellisen pienetkin muutokset ja poissaolot UTU-päätöksiä tekevässä henkilöstössä voisivat johtaa UTU-asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen. Sen sijaan aluehallintovirastossa ja ELY-keskuksessa UTU-päätöksiin erikoistuneet henkilöt voidaan nykyisten työtehtäviensä ja kokemuksensa johdosta helposti ohjata ympäristölupien käsittelyyn tai valvontaan tilanteissa, joissa vireillä olevia UTU-asioita on vähän.

# UTU-menettelyn suhde ympäristölupaan

## 3.1. Keskeiset kysymykset ja haasteet menettelyiden yhteensovittamisessa

Jätteen ammattimainen tai laitosmainen käsittely on ympäristöluvanvaraista toimintaa ja materiaalille UTU-päätöstä hakevalla toiminnanharjoittajalla on lähes poikkeuksetta ympäristölupa. UTU-menettelyn kehittämisessä keskeinen haaste onkin sen yhteensovittaminen toiminnan ympäristölupaharkinnan ja -menettelyn kanssa. Yhteensovittaminen on hankalaa erityisesti hankkeissa, joissa UTU-päätöksellä on olennainen sisällöllinen yhteys toiminnan ympäristölupaharkintaan, kuten luvanvaraisuuden perusteen määrittämiseen ja sitä kautta ympäristöluvan sisältöön. Tavoitteena on, että UTU-menettely ei tarpeettomasti hankaloita muita viranomaismenettelyitä.

Työryhmän väliraportissa asetettujen tavoitteiden mukaan UTU-menettelyn suhteen ympäristölupaan tulee olla mahdollisimman selkeä ja sujuva sekä viranomaisen että toiminnanharjoittajan näkökulmasta. UTU-menettelyssä toiminnanharjoittajan tulisi saada yhden luukun periaatteen mukaisesti koordinoidusti ennakkoneuvontaa ja hakemuksen vireillepanon tulisi olla toiminnanharjoittajalle yksinkertaista. UTU-päätöksen tarve voi myös nousta esiin vasta laitoksen ympäristölupaharkinnan yhteydessä. Työryhmässä on tunnistettu, että UTU-päätöksenteon ja ympäristölupaprosessin erillisyys ei välttämättä kaikissa tapauksissa sujuvoita, vaan voi pahimmillaan jopa mutkistaa ja viivästyttää päätöksentekoa nykytilanteeseen nähden. Päätöksentekotilanteet ovat UTU-asioissa erilaisia ja uutta UTU-menettelyä luotaessa tilanteiden erilaisuus voidaan ottaa huomioon.

UTU-menettelyn selkeyden ja sujuvuuden kannalta keskeinen merkitys on sillä, liittyykö UTU-asia laajempaan hankekokonaisuuteen, vai onko kyseessä vain UTU-asiaa koskeva päätös. Jälkimmäisessä tapauksessa UTU-asia etenee mutkitta uudessa erillisessä UTU-menettelyssä. Käytännössä tällöin on kyse siitä, että toiminnanharjoittaja haluaa tuotteistaa omassa tuotannossaan syntyvän jätteen tai toiselta toiminnanharjoittajalta vastaanottamansa ja käsittelemänsä jätteen. Tuotteistamisprosessia ei yleensä ole tarvetta käsitellä laitoksen lupa-asiana, ellei siihen sisälly prosessin muutos tai jonkin uuden aineen tai jätteen käsittely tavalla, joka vaikuttaa laitoksen päästöihin ja sen aiheuttamaan pilaantumisen vaaraan.

Kokonaan uusi hanke tai jo ympäristöluvan omaavan hankkeen olennainen muuttaminen edellyttää ympäristölupaa (YSL 29 §). Jos tällainen laajempi hanke sisältää myös UTU-asian, UTU-menettelyn erottaminen laissa omaksi menettelykseen tarkoittaisi kahta erillistä päätösprosessia, joissa molemmissa on turvattava muutoksenhakuoikeus asianosaisille ja yleistä etua valvoville viranomaisille. Koska laitoksen ympäristölupa on käsiteltävä ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä, UTU-asian mahdollisesti selvästikin nopeampi käsittely erillisessä menettelyssä ei toiminnanharjoittajan näkökulmasta tuo etua, koska uuden tai muutetun toiminnan laillisuus ratkaistaan kuitenkin lopullisesti vasta ympäristölupapäätöksessä. Ja jos ympäristölupa-asian ratkaiseminen edellyttäisi lainvoimaista UTU-päätöstä, sen odottaminen voi viivästyttää ympäristölupa-asian käsittelyä.

On hankala määrittää yksiselitteisesti, milloin UTU-päätöksellä on olennainen tai merkittävä yhteys ympäristölupaharkintaan. Kuitenkin toiminnassa syntyvän tai siinä käsiteltävän materiaalin jäteluonne voi vaikuttaa keskeisesti harkintaan siitä, mitä sääntelyä toiminnan lupaharkintaan ja –päätökseen miltäkin osin sovelletaan, mitä päästöraja-arvoja ja tarkkailua koskevia määräyksiä annetaan, jne. Esimerkiksi pyrolyysissä/muovin kemiallisessa kierrätyksessä prosessissa syntyvän poltettavan kaasun jäteluonne vaikuttaa siihen, sovelletaanko toimintaan jätteenpolttoasetusta vai ei. Samoin ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaista vakuutta sovelletaan vain jätteen käsittelyyn tai toimintaan, jossa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Toiminnassa käsiteltävien materiaalien jäteluonne voi vaikuttaa myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamiseen lähinnä silloin, kun jäteluonne johtaa YVA-lain (252/2017) liitteen 1 hankeluettelon kohdassa 11 (jätehuolto) tarkoitetun kynnyksen ylittymiseen.

Kaiken kaikkiaan työryhmässä on pidetty harvinaisena tilanteita, joissa ympäristölupapäätöstä ei voitaisi tehdä, koska toimintaan liittyvää UTU-asiaa ei ole ratkaistu. Usein asiakokonaisuudet ovat luonteeltaan sellaisia, että UTU-asia olisi käsiteltävissä erikseen taikka UTU-statusta haetaan jo toiminnassa olevalle laitoksella syntyvälle sivuvirralle (sivutuote) tai siellä käsiteltävälle jätteelle (EEJ). Ja vaikka UTU-päätös liittyisikin lupaharkintaan, lupamääräyksiä voitaneen osin antaa myös ehdollisena niin, että ne ovat kytkettyjä lainvoimaiseen UTU-päätökseen. Tällöin esimerkiksi toiminnalta vaadittava vakuus tai sen määrä riippuu UTU-päätöksestä. Lupamääräysten ehdollisesta kytkemisestä UTU-päätökseen tulisi mahdollisesti säätää erikseen ympäristönsuojelulaissa (ellei ole mahdollista jo nyt).

Yhteensovittamisen kannalta vaikeimpia ovat monimutkaiset kiertotalouden arvoketjut, jossa jätteenkäsittely ja teollisuustuotanto sekä näiden ympäristöluvat ja UTU-päätökset ovat riippuvuussuhteissa keskenään ympäristöluvanvaraisuuksien kautta. Toisaalta kyseiset tilanteet ovat haastavia hallinnollisista menettelysäännöistä riippumatta. Näissä tilanteissa korostuvatkin laadukas ennakkoneuvonta, hyvä viranomaisyhteistyö sekä muut toimintatavat, jotta eri toimijoilla ja viranomaisilla on yhteinen näkemys vaadittavista hallinnollisista menettelyistä jo ennen asioiden vireille laittoa.

## Vaihtoehdot

Edellä jaksossa 3.1 kuvatun perusteella työryhmässä on päätetty tarkastella väliraportin ehdotuksen (vaihtoehto 1) rinnalla myös vaihtoehtoa, jossa olennaisesti/merkittävästi ympäristölupaharkintaan liittyvät UTU-päätökset tehdään edelleen lupamenettelyssä (vaihtoehto 2). Seuraavassa kuvataan vaihtoehdot pääkohdiltaan lähinnä päätösprosessin etenemisen näkökulmasta.

### Vaihtoehto 1: aina erillinen UTU-menettely

Vaihtoehdossa 1 UTU-asian ratkaisee aina UTU-viranomainen erillisessä jätelaissa säädetyssä menettelyssä. Toiminnanharjoittaja tekee UTU-viranomaiselle osoitetun hakemuksen ja UTU-viranomainen ratkaisee asian jätelaissa säädettyjä vaatimuksia noudattaen.

Jos toiminnanharjoittajan ympäristölupahakemukseen sisältyy UTU-asia, lupaviranomainen siirtää sen UTU-viranomaiselle ja jatkaa muilta osin lupa-asian käsittelyä. Lupaviranomaisen on ilmoitettava toiminnanharjoittajalle UTU-asian siirtämisestä.

Ympäristölupaviranomainen voi ratkaista lupa-asian muilta osin, jos ympäristölupa-asialla ei ole olennaista/merkittävää sisällöllistä yhteyttä UTU-asiaan. Jos yhteys on, lupaviranomaisen on odotettava UTU-asian ratkaisemista UTU-viranomaisessa. On kuitenkin mahdollista säätää, että lupaviranomaisen ei välttämättä tarvitse odottaa lainvoimaista UTU-päätöstä siinä tapauksessa, että UTU-viranomaisen päätöksestä valitetaan. Tältä osin sääntely voisi jättää lupaviranomaiselle harkintavaltaa. Jos valitus koskee esimerkiksi UTU-päätökseen kirjattavaa määräystä, joka ei ole itse EEJ- tai sivutuoteluokituksen kannalta ratkaiseva, lupaharkinta ja –päätös voidaan tehdä jo UTU-viranomaisen (ei lainvoimaisen) päätöksen perusteella. Jos taas valitus kohdistuu olennaisesti siihen, tuleeko materiaalille myöntää EEJ- tai sivutuoteluokitus vai ei, ja tällä on olennainen/merkittävä sisällöllinen yhteys ympäristölupa-asiaan, lupaviranomaisen on pääsääntöisesti odotettava UTU-päätöksen lainvoimaisuutta ennen lopullista lupaharkintaa.

UTU-päätöksenteossa noudatetaan jätelakiin kirjattavia erityissäännöksiä siten kuin tässä raportissa jäljempänä kuvataan. UTU-viranomaisen päätöksestä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen mahdollisesti (valitusluvalla) korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ympäristölupaprosessi puolestaan etenee ympäristönsuojelulain mukaisesti ja siitä valitettaessa ei voi enää valittaa UTU-viranomaisen päätöksestä.

**Kaavio 1. UTU-menettelyn kulku ja suhde ympäristölupaan vaihtoehdossa 1.**

### Vaihtoehto 2: UTU-menettely tai lupamenettely

Toisessa menettelyvaihtoehdossa ympäristölupaviranomainen voi ratkaista myös UTU-asian silloin, kun sillä on [olennainen/merkittävä] yhteys toiminnan ympäristölupaharkintaan. Tällöin UTU-viranomainen toimii lupaharkinnassa asiantuntijaviranomaisena UTU-asian osalta. Muissa tapauksissa päätöksenteko menee kuten vaihtoehdossa 1.

Toiminnanharjoittaja tekee UTU-asiaa koskevan hakemuksen joko UTU-viranomaiselle tai osana ympäristölupahakemusta lupaviranomaiselle. Hakemuksen saanut viranomainen [neuvoteltuaan toisen viranomaisen kanssa] päättää, onko UTU-hakemuksella olennainen/merkittävä yhteys lupaharkintaan vai ei.

Jos merkittävä/olennainen yhteys lupaharkintaan on, ympäristölupaviranomainen ratkaisee UTU-asian osana ympäristölupaharkintaa, mutta sen on tällöinkin pyydettävä UTU-viranomaiselta lausunto UTU-asiassa ja lausunto on lupaviranomaista (käytännössä) sitova.

Koska lupaviranomainen kuitenkin muodollisesti ratkaisee UTU-asian osana ympäristölupaa, päätösmenettely ja valitusoikeus UTU-päätöksestä määräytyvät ympäristönsuojelulain mukaan. UTU-menettelyä koskevaa jätelain sääntelyä ei sovelleta.

**Kaavio 2. UTU-menettelyn kulku ja suhde ympäristölupaan vaihtoehdossa 2.**

## Vaihtoehtojen vertailu

Alla olevassa taulukossa on vertailtu keskenään vaihtoehtoja 1 ja 2. Vertailu perustuu niihin sääntelyn tavoitteisiin ja laatukriteereihin, joita työryhmän väliraportissa on tunnistettu.

Taulukko x. Menettelyvaihtoehtojen vertailu

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kriteeri** | **Vaihtoehto 1** | **Vaihtoehto 2** |
| **Menettelyjen selkeys** | Yksi menettely UTU-asiassa, kaksi kun UTU-asian kanssa vireillä lupa-asia, tulkinnanvaraisuus arvioitaessa milloin lupa-asia voidaan ratkaista ennen UTU-päätöstä. | Kaksi mahdollista menettelyä UTU-asiassa, yksi menettely kun UTU-asian kanssa vireillä lupa, tulkinnanvaraisuus arvioitaessa merkittävää/olennaista yhteyttä lupaharkintaan. |
| **Menettelyn sujuvuus ja ajallinen kesto**  | Sujuva pelkässä UTU-asiassa, lupa-asian yhteydessä epävarmuutta | Sujuva UTU-asiassa |
| **Päätöksenteon ennakoitavuus ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuus** | Yksi UTU-viranomainen parantaa ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta | UTU-viranomaisen lausunto parantaa ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta, menettelyllinen yhdenvertaisuus ei aina toteudu |
| **Päätösten ymmärrettävyys, läpinäkyvyys ja saatavuus** | Paranee UTU-viranomaisen ja tietokannan avulla | Paranee UTU-viranomaisen ja tietokannan avulla |

Yhteenvetona voidaan todeta, että molemmat vaihtoehdot parantavat tilannetta nykyisestä tärkeimpien tavoitteiden, eli päätösten ennakoitavuuden, toiminnanharjoittajien yhdenvertaisuuden ja päätösmenettelyn sujuvuuden näkökulmasta. Vaihtoehtojen väliset erot eivät ole merkittäviä ja ne riippuvat osin siitä, minkälaisia ratkaisuja sääntelyn yksityiskohdissa tehdään.

Vaihtoehdon 1 etu on sääntelyn selkeys, mutta sen ongelmana on, että UTU-päätöksen liittyessä olennaisella tavalla lupaharkintaan päätösten eriytyminen saattaa hankaloittaa lupaharkintaa ja UTU-päätöksestä valittaminen saattaa tuoda lisäviiveen ympäristöluvan käsittelyyn. Tätä ongelmaa voitaneen vähentää mahdollistamalla ympäristölupapäätöksen tekeminen joissain tilanteissa, vaikka UTU-viranomaisen päätös ei olisi vielä lainvoimainen.

Vaihtoedon 2 etu on viranomaisten mahdollisuus valita sovellettava menettely (UTU-menettely tai lupamenettely) tapauskohtaisesti sen mukaan, mikä merkitys UTU-asialla on lupaharkinnassa. Tähän liittyy samalla haaste siitä, kuinka tarkasti merkittävä/olennainen yhteys lupaharkintaan lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä määritetään. Lisäksi vaihtoehdossa 2 UTU-päätönteon asianosaisuuspiiri ja muutoksenhakuoikeudet määrittyvät tapauskohtaisesti riippuen siitä, sattuuko UTU-asia liittymään ympäristöluvan harkintaan vai ei. Toisaalta tätä ongelmaa ei voi pitää erityisen merkittävänä, koska sekä ympäristönsuojelulain että jätelain menettelyt takaavat perusoikeusnäkökulmasta riittävän oikeusturvan ja osallistumisoikeudet UTU-päätöksissä.

1. Kauppila, Jussi – Turunen, Topi: Materiaalin jätestatuksesta päättäminen tapauskohtaisesti: menettelyyn liittyvien sääntelyvaihtoehtojen tarkastelua. Muistio 30.1.2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. UTU-työryhmän väliraportti 30.6.2022: Tapauskohtaisen jätteeksi luokittelun päättymistä ja sivutuotteita koskevan päätöksenteon kehittäminen. Saatavilla sähköisenä ympäristöministeriön internet-sivuilla: [https://ym.fi/documents/1410903/38678498/Tapauskohtaisen+j%C3%A4tteeksi+luokittelun+p%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4+ja+sivutuotteita+koskevan+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon+kehitt%C3%A4minen+-+v%C3%A4liraportti+30062022.pdf/bb788a35-e004-df95-2d4c-adb3bbacc34f/Tapauskohtaisen+j%C3%A4tteeksi+luokittelun+p%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4+ja+sivutuotteita+koskevan+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon+kehitt%C3%A4minen+-+v%C3%A4liraportti+30062022.pdf?t=1656646369040](https://ym.fi/documents/1410903/38678498/Tapauskohtaisen%2Bj%C3%A4tteeksi%2Bluokittelun%2Bp%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4%2Bja%2Bsivutuotteita%2Bkoskevan%2Bp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon%2Bkehitt%C3%A4minen%2B-%2Bv%C3%A4liraportti%2B30062022.pdf/bb788a35-e004-df95-2d4c-adb3bbacc34f/Tapauskohtaisen%2Bj%C3%A4tteeksi%2Bluokittelun%2Bp%C3%A4%C3%A4ttymist%C3%A4%2Bja%2Bsivutuotteita%2Bkoskevan%2Bp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon%2Bkehitt%C3%A4minen%2B-%2Bv%C3%A4liraportti%2B30062022.pdf?t=1656646369040). [↑](#footnote-ref-3)